

都市周辺部における政策的二面性と地域形成ー北九州市郊外を対象としてー

著者	三輪 仁, 池島 祥文
雑誌名	九州国際大学経営経済論集
巻	22
号	1
ページ	23-56
発行年	2015-10
URL	http://id.nii.ac.jp/1265/00000541/



都市周辺部における政策的二面性と地域形成

—— 北九州市郊外を対象として ——

三 輪 仁 (九州国際大学)
池 島 祥 文 (横浜国立大学)

キーワード

政策的二面性 開発と保全 曽根干潟 農地所有構造 GIS

人口減少時代に突入した日本においては、都市周辺部の土地利用に対して、都市再生のための開発予備地として、もしくはそこに残存する自然環境の保全という、対称的な政策が施行される傾向にある。そこで本論文では、こうした政策的二面性が地域内構造にもたらす変化について明らかにするべく、北九州市の都市近郊に位置しつつも純農村に近い形態が残存する地域である曽根新田地区を対象に、営農状況の変化や土地所有の動態について、GISデータを用いた可視化を通じて分析を行った。

1. はじめに

超高齢化と人口減少時代に突入した日本では、大都市自治体においても残された自然環境などを活かした調和ある都市発展が模索され始めている。そうし

て、こうした方向性は2011年実施の環境未来都市の採択等により、国家戦略プロジェクトにも組み込まれることになった。これまで都市政策において選択と集中の対象から外され低迷していた都市周辺部は、今や「都市と自然の共生」を具体化する地域として、政策的にも「保全」が前面に出てきている。その一方で、大都市域内にあってまとまった土地が残されているために、自治体や地権者から「開発」の対象地としての期待も根強い。しかし、政策主体において開発政策と保全政策の調和は十分に勘案されることはなく、特定の地域を対象に相反する政策が実施される、もしくは一方に偏ったアンバランスな政策が実施され、地域に弊害がもたらされる場合も少なくない。

北九州市は1963年に5市の広域合併により、三大都市圏外初の政令指定都市として誕生した。しかし、基幹産業である製造業の域外転出などにより、政令指定都市としては最も早く1980年代初頭より人口減少傾向に転じ、2005年には100万人を割り込んでいる。こうした状況を脱却するべく同市では、1988年策定の北九州市ルネッサンス構想の下に開発政策を積極的に推進することになる。その一方で、公害対策や環境技術の先進地域として北九州市は環境政策にも力を入れ、上記の環境未来都市などにも選定されている。このような経緯や特性から、開発と保全という政策的二面性の遷移とそれが地域形成にもたらす影響について長期的分析を行う対象として適しているものと考えられる。

本論文では、北九州市郊外の水田地域である曽根新田地域を調査地域として、開発と保全という政策的二面性が地域に及ぼす影響を分析する。その際に、地域の景観を形づくる再生産構造を、表面的には見えにくい土地所有構造から析出し、都市周辺部における土地利用政策の課題を論じる。

開発と保全の政策的二面性に関して、浅野ほか（2009、2011）は韓国のセマングム干潟の干拓事業を取り上げ、保全を意識した「持続可能は開発」が理念に終始し、実際の開発現場との乖離が著しい点を指摘している。干潟の環境問題に対する社会的関心が高まるなかで、干潟の生態系維持や水質悪化そのものよりも、クリーンエネルギー利用や環境ビジネス企業の誘致など地球レベルの

環境へと社会的争点がすり替えられ、その開発が政策的に推進された経緯を明らかにしている。セマングム干潟では干拓事業の結果、直接的に開発の影響を受ける漁業者や農業者が犠牲を受けている。同様に、神戸市による「人と自然の共生ゾーン」設定の運営実態を分析した熊谷（2000）は現行の大都市地域の農地・林地の秩序ある保全の観点からは必ずしも有効に機能していない実情を明らかにしている。特に、特筆すべき課題として、土地利用に関する土地所有者たる農家の自由度が規制される計画は避けられ、保全に対する政策的不備も相俟って現状追認型の土地利用計画になりがちとなる点を指摘している。

これらの研究は、いずれも都市化の進展している地域を対象に、急速な開発のもたらす自然的・社会的歪みや開発に対して保全が立ち遅れる要因の析出に主眼が置かれ、開発と保全の関係性そのものには深く立ち入った分析が展開されていない。また、開発対象地域を取り巻く政策的動向や対象地域内での住民運動の展開に焦点が当てられており、開発対象地域内部の産業への影響や地権者の利害は十分に考慮されていない。そのため、政策的二面性が対象地域内における地域産業、および、それらと一体化した住民生活や住民によるコミュニティ機能に対して与える影響についても分析が及んでいない。しかし、本論文の研究対象地域は農業・漁業に従事する住民も多く、そこでは自然環境保全と第一次産業の対立が潜在的に発生している。自然環境の保全を行う上で地域産業たる農業・漁業の自由な活動とは相克する側面があると想起され、単純な「開発と保全」という二項対立の構図にとどまらず、その対立に内在する地域産業の特性を射程にいれる必要がある。それに伴い、「開発と保全」それぞれの政策も多面的な性質を帯びることになるだろう。

それらを踏まえ、本論文では、以下のような分析視角を設定する。第一に、「開発と保全」の各政策が調査地域にもたらす影響を整理し、それぞれ「開発政策の二重性」と「保全政策の二重性」として、その内実を区別する。開発政策において、その政策主体には国、広域自治体、基礎自治体といった階層性が存在するとともに、開発政策の目的と方向性、対象となる地域の領域も政策主

体によって、また時代によっても異なってくる。そして、本論文で対象とする政令指定都市の周辺部地域は、異なる政策主体による開発政策の影響を受けやすい地域である。政令指定都市に対しては都道府県の持つ権限の大半が移譲され、産業立地などにおいては独自の政策を推進していることから、都道府県の政策においては整備対象から外されるケースが多い。しかし、政令指定都市自身による開発政策は人口や都市機能が集積する中心市街地近辺が優先され、都市周辺部は政策的対応が遅れる傾向にある（開発政策からの疎外＝開発政策の第一面）。その一方で、政令指定都市には人口や都市機能が集積しており¹、その外部効果を期待し、都道府県主導の産業立地政策においては政令指定都市に隣接した市町村が対象となる傾向にある（開発政策の隣接地への集中＝開発政策の第二面）。本論文の調査地域は政令指定都市の周辺地域であり、都市内部においては政策面での選択と集中から外れる一方で、隣接する苅田町は県の産業立地政策における選択と集中の対象となっている。つまり、調査地域は直接の開発政策対象地ではなかったにもかかわらず、その影響を強く受ける地域として位置づけられる。

他方、農業の多面的機能にも示されるように、里山のような農村景観の保全や生物多様性の確保をはじめ、農業自体が良好な自然環境の維持に大きな役割を果たしていると認識されてきており、環境保全政策の中に、営農活動も含めて捉えられつつある（農業の環境保全機能への期待＝保全政策の第一面）。とはいえ、農業は食料生産を通じた所得形成のための経済活動でもあり、鳥獣被害に対する駆除活動と野生動物保護の対立にも代表されるように、農産物の経済的価値の確保を目的として生態系に介入する場合も少なくない。つまり、生態系の維持を含めた自然環境の保全を強く強調すれば、営農活動に支障をきたすことにもなる（環境保全による営農環境への悪影響＝保全政策の第二面）。調査地域のように、干潟の保全活動が盛んになると渡り鳥の飛来が増大し、そ

1 北村亘（2013：90-91）は、近隣都市からの流入人口に対応した大都市の機能を母都市機能と定義している。

れが稲作農家への鳥獣被害をもたらすのではないかと懸念されており、地域農業・農地の保全と自然環境の保全は区別する必要がある。

第二に、政策的二面性による調査地域への影響を「目に見える」土地利用の変化にとどまらず、「目に見えない」土地所有の変化から分析する。池島・三輪(2010)で指摘されたように、都市周辺部における開発の影響は土地利用面だけでは実態がつかめず、土地所有の権利移動に付随して、潜在的な土地利用形態が規定されている。つまり、表面上は農地として一体的に保全されている土地のように見えていても、各区画における権利移動の実態からは、広大な面積を管理するためには不十分なほどに少数の農地耕作者しか存在せず、また、すでに開発を見込んだ転用予備地が虫食い状に分布し、現状は「保全」されていたとしても、実質的には農地の消失が進行しており、現状は長く続かない場合がありうる。このように、表面上の土地利用形態に加え、所有権配置の実態から、調査地域に対する政策的二面性の影響を検証する。

開発政策、保全政策それぞれの二重性と調査地域の土地利用・土地所有構造の変化に着目する視角に基づいて、本論文では、以下の構成により分析を展開する。2. においては、調査地域の地域的特性、及び周辺地域の都市開発の背景を整理する。3. では調査地域における開発と保全の政策的経緯を示したのちに政策二面性の影響、さらには「開発政策の二重性」と「保全政策の二重性」について考察する。4. では、北九州市東部農業委員会提供データによる分析を通じて、農地取引および所有状況を分析し、表面的には見えない調査地域の土地動向を明らかにする。これらの分析を踏まえて、5. では政策的二面性および政策の二重性による地域形成への影響を整理する。

2. 曽根新田地域の地域構造

(1) 地域の特徴

この小倉南区周防灘地域は1942年まで企救郡曽根町であったが、その後小倉市への編入、北九州市の誕生と小倉区の発足、小倉区の南北分割を経て現在に至っている。編入地域ということもあり、長らく開発政策の選択と集中の対象とされず、都市開発の進展においては後進地域に留まっていた。しかし、幹線道路整備やJR日豊本線の複線化・電化に伴い小倉駅周辺の中心業務地区等へのアクセスが向上したことで、1970年代より駅周辺部を中心に宅地開発が始まる。そして、1973年分譲開始の日豊ニュータウン造成とそれに伴う道路整備、生活インフラ整備が、この地域の宅地化を加速させることになった。

図1 調査地域（曽根新田）と周辺地域



出所：筆者作成。

また、1975年操業開始の日産九州工場など苅田町及び朽網地区の工業開発の進展は、この地域への宅地及び開発用地の需要を長期にわたって高位に留まらせてきた。そのため調査地域と同様に水田が広がっていた、朽網川上流域の市街化区域内農地については、宅地転用が長期的に進展している。これに対し、農業振興地域に指定された調査地域においては、宅地などへの転用が厳しく制限されているため、1990年以降も人口はほぼ横ばいで推移している。

では、北九州市におけるまちづくりや住環境整備に対して、調査地域はどのように位置づけられているのだろうか。市は2005年公表の『北九州市都市計画マスタープラン』における全体構想に合わせ、同年より区単位での地域別構想作成に着手した。これにより各区域は歴史、人口、地域性や地域課題を基準に、数地区に区分されることになる。2009年に公表された『小倉南区構想』をみると、調査地域を含む周防灘地域は先述のように「曾根地区」に区分されている。ただし、この地域区分はマスタープラン作成に当たって便宜的に設定されたものであり、支所の設置や地域特性の裏付けに基づいていない（北九州市2009：50、60-63）。また調査地域のような農村的性質の強く残存した地域と、宅地化や商業集積の進んだ地域が一括りとなっている。

農業における地域区分を見てみると、調査地域は北九州市東部農業委員会の管轄区域であり、農業委員選挙区では「曾根地区²」と呼ばれる第3選挙区に含まれる。小倉南区の周防灘地域を包括する同選挙区は、2011年7月の選挙での選挙人名簿登録者数は2,014人と市内最大であり³、先述の『小倉南区構想』における曾根地区とほぼ同域となっている。農地や農家の行政的対応においても営農者の地域農業組織としても、農業委員選挙区が一つの地域単位となっており、後継者不在の農地の引継先斡旋は基本的にこの区域内で行われる。ま

2 東部農業委員会選挙区において地区名は旧字体表記となっている。

3 北九州市役所ウェブサイト「北九州市東部・西部農業委員会委員選挙」〈URL: <http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000091542.pdf> (閲覧日：2015年5月15日)〉。

た、調査地域や周辺部における水利共同体として曾根中央土地改良区があり⁴、農業用貯水池や灌漑用水、圃場整備で敷設された排水設備などの水利権管理を行うほか、水神祭の開催も担当している（朽網の郷土史を語る会2013：98-100）。

調査地域は景観においてもコミュニティとしても半農半漁村としての性格を強く残しているが、対照的に周辺部は開発が進み変容を遂げている。次に、調査地域周辺部の開発の進展について、産業集積と交通網整備の側面を中心に整理しよう。

(2) 周辺部の発展——自動車産業の集積と交通の結節点化

1962年の石油輸入自由化を契機に国内石炭の需要は急激に低下し、石炭産業が基幹産業となっていた福岡県では、炭鉱の相次ぐ閉山により地域経済が大打撃を受けることになった。こうした状況下、福岡県や産炭地域の市町村は、1961年の産炭地域振興臨時措置法を受けて、新たな基幹産業創出のための企業誘致活動を積極的に展開した。新規産業の誘致先について同県は、石炭・石灰石の積出港である苅田港や火力発電所があり、製造業の集積する北九州市に隣接している苅田町を最有力地に位置付け、重点的なインフラ整備を進めた。1964年度に県は農林省が計画していた同町内の農地干拓事業用地を買い取り、小波瀬臨海工業用地として造成した⁵。それらの成果もあって、1973年に日産自動車の工場進出を決定し、同社九州工場が1975年より操業を開始した。

4 江渕武彦（1998）は水利集団としての土地改良区は、古くからの地域の水利共同体に法人格が冠されたものとみるべきとしている。ゆえに地域的な組織ではあるが、地域内に転入するものがこれに自由に加入できるわけでない。地域内農地に入作者が存在する、地域内に離農して非農家となった旧来からの住民が存在する、地域内に複数の水源が存在しそれぞれに水利組織が設けられ、一部は複数組織に同時加入しているといった水源、水利権等を共有管理する入会集団と実際の水の利用者が一致しない場合、解釈法学的に見ても困難な問題が生じるとしている。

5 福岡県庁ウェブサイト「工業用地造成事業」〈URL:<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/f01/zousei.html>（閲覧日：2015年7月1日）〉、および苅田町ウェブサイト「苅田町合併50周年記念誌 軌跡—かんだの歴史概要版」〈URL: http://www.town.kanda.lg.jp/library/contens_data/gojyu/kiseki.pdf（閲覧日：2015年7月1日）〉。

その後、1992年にはトヨタ自動車が内陸部の宮田町（現・宮若市）に、2004年にはトヨタのグループ企業でもあるダイハツ工業が大分県中津市に進出した。トヨタ自動車はさらに北九州市小倉南区朽網と苅田町に跨る北九州臨空産業団地に、苅田工場（2005年）、小倉工場（2008年）を設立した。北部九州には国内自動車大手3社の生産拠点や多くの関連産業が集積し、「カーアイランド」とも呼ばれるまでになり、とりわけ調査地域に近接する苅田町は、その中心地となっている。こうした周辺部の開発の進展は、後述するようにまとまった農地の残存する調査地域での潜在的な開発可能性を高める一方で、兼業先の供給という形で地域農業の持続を支えている側面も看過できない。

自動車産業の集積とともに近年における調査地域周辺部の顕著な特徴として、港湾、空港、自動車道（高速道、都市計画道路）といった交通網の多面的整備の進展が指摘できる。そして、それが調査地域及び曾根干潟の開発と保全の動向に、直接的、間接的に大きな影響をもたらしている。

調査地域に北接していた旧北九州空港は、三方を山に囲まれた立地のため、霧が発生しやすく欠航が頻発していた。さらに滑走路も短く、ジェット旅客機の就航が不可能だった。一方、海上輸送に目を転じると、戦後の関門海峡の航路整備は1959年より本格化し、1960年代終盤からは船舶大型化への対応として航路増深工事が着手され、それとともに浚渫される土砂の新たな処分地確保が課題となっていった。

こうした二つの地域課題の同時解決策として、周防灘沿岸域に関門海峡の浚渫土砂による人工島を建設し、そこに海上空港を建設するという構想が1971年に運輸省より提起された。1980年代に入ると海上輸送はコンテナ貨物が主流となり、船舶のさらなる大型化が進み、大型船が水深の浅い関門航路を回避し、鹿児島沖合への迂回を余儀なくするケースも頻発するようになった。このため関門航路の水深14m化と土砂の新処分場の建設が喫緊の課題となり、1991年度の第8次港湾整備5カ年計画に組み入れられたのである。

海上空港建設地としての新門司沖土砂処分場の埋め立て工事は1994年より

進められ（国土交通省九州地方整備局港湾空港部2006：6-11）、2006年に新北九州空港が開港した。これに伴い旧空港は閉港し、跡地は北九州空港跡地産業団地へと転用され、製造業や流通基地などの誘致が進められた。さらに新空港の開業に合わせ、東九州自動車道北九州JCT－苅田北九州空港IC間が2006年に開通し⁶、調査地域と小倉都心部や九州自動車道との接続性が飛躍的に向上した。

先述した近隣地域への自動車産業の集積は、周防灘地域の港湾機能のさらなる発展を要請することになった。調査地域の北方に位置する新門司港は1970年代よりフェリーターミナルとして機能していたが（北九州市開港百年史編さん委員会編1990）、2004年になるとトヨタ自動車の積出港として整備されることになった。これは翌年にトヨタ自動車九州苅田工場が操業開始予定となっていたことや、対中国輸出増大に対応するため中国向け完成車両の輸出拠点を名古屋港から博多港に移転し、代わりに国内向け積出し拠点を新門司港へと集中させたことによる。系列のトヨタ輸送は2004年に新門司自動車物流センターを開設し⁷、翌年には同センター内の車両を並べるヤードを拡張した。こうした新門司港の積出港としての機能整備は、同港と苅田町等の生産拠点とを結ぶ幹線道路整備の必要性を高めることになったのである。こうして調査地域に対して市内と市外の両面からの開発圧力が高まるとともに、両地域を直結する産業道路の敷設という形で、調査地域は直接の開発対象へと包含されていった。

3. 政策的二面性の交錯

(1) 曾根干潟を巡る開発計画の遷移

曾根干潟は人の手によって大きく形を変え維持されてきた、二次的自然に位

6 西日本高速道路株式会社ウェブサイト「これまでの開通区間」〈URL：http://corp.w-nexco.co.jp/activity/const_bus/opened_area.html（閲覧日：2014年3月14日）〉。

7 『西日本新聞』2005年3月17日朝刊9面、『西日本新聞』2006年5月20日朝刊30面。

置付けられる。元々干潟は山麓部まで入り江状に広がっていたが、1400年代より始まった干拓事業により段階的に陸地化されて、現在の周防灘沿岸地域の平野部が形成された。なかでも1794年開始の石原宗祐による干拓事業によって曾根新田の開作が行われ、ほぼ現在の干潟の形状に至っている（朽網の郷土史を語る会2013：225-226）。干潟は陸地化が容易なことから、戦後においても周辺部の開発に伴い、幾度もの開発計画が浮上しては立ち消えとなっている。ここでは1960年代以降の開発計画の遷移について概説する。

高度経済成長期終盤には、当時予測されていた工業用水需要の増大を賄うべく、沖合の間島に締切堤を建設して曾根干潟を河口湖とし、工業用水供給源として利用する計画が立てられた（日本工業用水協会1968）。だが、産炭地域の産業振興対策事業の一環として、1968年より苅田地区産炭地域小水系工業用水道が建設されることになり（福岡県企業局 2011）、河口湖は必要性を失い計画も立ち消えとなっている。代わって登場したのは、干潟を干拓し大規模開発するという構想であった。福岡県と北九州市は1973年、日本都市計画学会に委託して複数パターンの開発構想を策定し公表した（北九州市都市計画局編 1973）。だが同年に発生した第一次オイルショックにより、実現に至らなかった。

再び大規模開発が脚光を浴びるのはバブル景気に沸く1980年代後半である。北九州市は産業の低迷と人口流出の進展により地域経済が悪化するなか、21世紀に向けたまちづくりの指針として、1988年に当時の末吉興一市長が中心となって『北九州市ルネッサンス構想』を策定した。地域的には小倉・黒崎という都心部と共に臨海部にも重点が置かれ、環境政策の重点化も盛り込まれた。

『構想』を受け1990年代中盤には北九州市設置の「周防灘地域開発構想懇話会」が、新北九州空港建設に合わせ曾根干潟を埋め立て、海洋レジャー施設兼備の5～10万人規模のニュータウン（周防灘コースタルリゾート）の建設計画を打ち立てている⁸。『構想』においては、干潟の環境評価の高まりを受けて埋

8 『朝日新聞』西部本社1993年9月30日朝刊1面、及び『西日本新聞』1994年2月16日朝刊3面。しかし本計画は正式な公表には至らなかった。

め立ては部分的に留められ、沖合への新干潟造成と曽根漁港の沖出しによる漁港機能の強化が盛り込まれている⁹。また、調査地域の農地も開発対象に組み込まれている点がこれまでの開発構想と異なり、当地域での投機的土地取得の動きを活発化させることになった¹⁰。

(2) 保全への方針転換

上述の開発計画に示されるように、長らく市は干潟を開発用地として捉えてきた。しかし、それが1990年代末に、干潟の積極的な保全へと方針を転換し、上記の構想も霧散することになる。その一つの契機となったのが、環境アセスメントを規定し自然環境の保全に関する評価基準が盛り込まれた、環境影響評価法の施行（1997年）であった¹¹。当時の北九州市は公害対策や環境技術開発の領域では顕著な成果を挙げ、1992年の国連環境開発会議（地球サミット）においては日本で唯一「国連地方自治体表彰」を受けるなど国際的な評価を受けていたものの¹²、自然環境の保全については対応が遅れていた。自然環境保全の重要性については、その認識が国際的にも高まっていく中で、環境対策における先進的自治体としての評価を維持する上でもその対応が不可避となっていた¹³。そうした状況の中で、曽根干潟は環境保全の対象地として好適であったといえよう。

北九州市は1999年に「曽根干潟保全・利用計画」（以下、保全・利用計画）

9 1997年北九州市議会 6月定例会での、徳永保企画局長の答弁による（1997年北九州市議会 6月定例会（第2回） 6月13日 3号、p.199）。

10 『朝日新聞』西部本社1996年 7月 9日24面。

11 岡本久人九州国際大学客員教授(当時)ヒアリングより（2013年 3月 1日実施）。

12 北九州市ウェブサイト「北九州市エコツアーガイドブック」〈URL:<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000025481.pdf>（閲覧日2015年 7月 1日）〉。

13 北九州市は2002年に再び開催される予定の地球サミットでの表彰を目標に、環境対策を進めていたとされる。2002年のヨハネスブルグサミットにおいてリオ・サミット以降10年間の持続可能な開発に対する取り組みにて多大な成果を上げたとして、北九州市長に「地球サミット2002持続可能な開発表彰」が贈られている。北九州市ウェブサイト 〈http://www.call-center.city.kitakyushu.jp/ttlfaq/faq/faq_detail.asp?baid=9&FAQID=859（閲覧日2015年 7月 1日）〉。

をまとめ、周辺地域も含めた干潟の現状評価と保全と利用の方向性を示した(北九州市 1999)。同計画では干潟の自然環境の重要性を認識し、主に希少種を含む生物の生息域を環境保全上重要な区域として、将来にわたって保全していく必要を提唱するとともに、周防灘沿岸地域を今後の北九州市の経済的発展の上で重要な地域とも位置づけている。こうした「開発と保全の政策的二面性」を反映し、保全・利用計画は、曾根干潟南西部分を土地利用対象ゾーンとして将来的な埋立て開発用地とするなど、一部に開発の可能性を残した内容¹⁴となっていた(北九州市 1999: 14, 23)。しかし、その後2000年代に入ると、保全運動の高まりや経済情勢の見通しの悪化もあり、市は部分的開発を中止することになった。

政府は2008年に低炭素社会実現に向けた先駆的取組を行う自治体対象に「環境モデル都市」を、2011年には環境分野全体や超高齢化対策にも対象を広げて「環境未来都市」を選定したが、北九州市は両者に選出されている¹⁵。環境未来都市では政府からの予算の集中支援も行われるようになり、「自然環境・生物多様性」も対象領域となったため、曾根干潟も対象地域に含まれることになった。

一方で調査地域については、保全・利用計画では農地の計画的な保全と段階的な都市的土地利用への転換を行うと言及しているものの、具体的な利用見通しは示されず、曾根干潟の環境に対するこの地域の水田の寄与についても言及されていない(北九州市 1999: 13)。また、干潟への水や土砂の供給源である流入河川を含めた水域圏としての環境保全という段階には現在のところ至っていない。しかし、調査地域の水田地帯と曾根干潟が隣接する環境であるため、海水域・汽水域と淡水域の餌場が併存し、この地域の生物多様性の維持に寄与しているとの評価もある。絶滅危惧Ⅱ類に分類されるツクシガモ、準絶滅危惧

14 なお、同計画公表直後に北九州市は、「当面の開発可能性はない」と環境保全の姿勢を強調している(『朝日新聞』西部本社1999年3月12日夕刊2面)。

15 北九州市ウェブサイト「環境モデル都市リーフレット」(URL:<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000032231.pdf> (閲覧日: 2015年7月1日))。

のヒクイナなど干潟だけでなく水田も生息領域とする貴重鳥種が、自然環境定量評価研究会による定期観測においても頻繁に観測されている¹⁶。

(3) 都市計画道路のルート選定

北九州市が曾根干潟保全の方針を固めた2000年代以降も、調査地域及び曾根干潟において計画が進められている開発計画が、図1に示した周防灘の湾岸地域を縦走する都市計画道路6号線（以下、6号線）建設計画である。同道路の建設については、1967年に市が都市計画決定を行っている。しかし、その全線開通には長期間を費やし、2014年時点においても小倉南区吉田一朽網区間は工事に着手していない¹⁷。

その要因は曾根干潟及び調査地域におけるルート設定をめぐる、地域農業と農地保全に関して利害関係者間の見解が分かれ、その選定が難航したことによる。調査地域は曾根干潟の分だけ奥まった位置にあるが、6号線は産業道路としてのルートの効率性、短絡性が必要とされ、これらの地域を迂回することが難しい。さらに選定に長期間を要する間に、高い営農意識を誇っていた調査地域の就農者の意欲も大幅に減退し、開発への期待も高まったことや、曾根干潟の環境に対する影響評価をめぐる対立が地元調整を難航させたのである¹⁸。

しかし、先述の通り2000年代に入り沿線地域の開発が進むと、新門司港と自動車産業集積地を直結し、北九州空港、及び旧空港跡地の産業団地へのアクセス道路としても期待される6号線は必要性を高めた。一方、調査地域においても、県道25号線の交通量の増大に伴い域内農道を抜け道として使用する車両が

16 自然環境定量評価研究会調査に対するヒアリング（2013年6月23日）。同研究会では、水田が広がっていることで多面的に真水の供給がなされているのではないかとの見解のもとに、定期的な湧水調査を実施している。

17 北九州市役所建設局道路部道路計画課によれば、2014年11月時点で用地買収の途中で、2014年度末を目標に着工の予定である（確認日：2014年11月21日）。

18 小倉南区曾根新田におけるヒアリング調査の結果に基づく（2012年2月16日実施）。北九州市議、北九州市東部農業委員会会長、自治会長、地元農家から現地の状況について確認した。

増大し、地域住民の交通安全が脅かされる懸念が顕在化した。このため市もルート確定、及び事業化に向けたプロセスを本格的に進めていくことになった。当初は「堤防上ルート」（海岸堤防上に道路を整備）が計画されていたが、環境影響評価方法書策定過程においては、「潮遊溝近接ルート」（海岸堤防に隣接して伸びる既設潮遊溝の内陸側に道路を敷設）、「田園中央部通過ルート」（曾根新田中央部に道路敷設）、「旧10号拡幅ルート」といった代替案が考案され、走行性、環境に与える影響、事業費、地元住民や地域農業への影響等の見地より比較検討が行われた¹⁹。

環境影響評価の結果、「堤防上ルート」は護岸や潮遊溝の再整備が必要で、環境への影響、事業費ともに大きい、「旧10号拡幅ルート」は環境に与える影響は小さいものの走行距離が長く大回りであり、沿道の市街化の進んだ既存道路の拡幅を伴い事業費も膨大となる、「田園中央部通過ルート」は農地を分断し海側の農地へのアクセスが非常に悪くなることから農業従事者の同意が得られないとの判断が下された。相対的に高評価であった潮遊溝近接ルートが採用され、2010年に都市計画決定されている。結果として農地への影響を最小限に留めるルート案が選ばれたものの、水田地域への具体的な道路敷設案が提示されたことは、調査地域周辺の農地に対する転用期待を高める作用をもたらしたと考えられる。

市は道路建設に際してさらなる環境への配慮として、建設に伴い消失するヨシ群落の代替地での造成や、緩衝緑地、動物移動経路の設置など市内では初となる施策を導入し、接道地には道の駅や干潟観察地も計画されている。6号線が敷設される沿岸域の農地は用地取得の対象となり、また周辺農地においても上記の環境対策施設や接道施設建設の可能性が生じたのである。

19 北九州市 (2010) 「北九州市都市計画道路6号線整備事業に係る環境影響評価書」
(URL:http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kankyoku/file_0202.html (閲覧日2015年6月10日))

(4) 干潟保全と地域農業の利害対立

これまで開発の遷移を地域農業との関係性から見てきたが、ではその担い手たる営農者は干潟の保全についてどのような立場をとっているのか。この点について、曾根干潟のラムサール条約（特に、水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）登録に関する論争を通じて確認する。

渡り鳥の渡来地として曾根干潟の環境を保護するために、市民団体等からラムサール条約登録を求める陳情や意見書が提出されてきた。しかし、その登録にあたっては、単に国際的に重要な湿地であることや鳥獣保護区設定など法律による持続的な自然環境保全の実施だけでなく、地元住民の同意を得る必要がある。また曾根干潟の場合、ほぼ全域が漁港区域に指定されているため漁業関係者、及び環境面での結びつきの強い調査地域の農業関係者との利害調整が課題となる。

しかし、両者とも条約登録には強固に反対の立場をとることになった。地元曾根漁協は鳥獣保護区が設定されることで漁港整備や操業に制限が課されることを危惧し、1998年より市議会に対して登録反対の陳情を複数に渡って提出した。また、周辺地域での営農者からも、渡り鳥による農作物被害を懸念して条約登録に否定的な意見が寄せられている²⁰。国内のラムサール条約登録地33カ所の中には漁港区域を含む先例がなかったことも、漁業関係者の危惧を増幅させることになったとされる。こうした事情もあり、北九州市もラムサール条約登録については慎重な姿勢を取るようになったのである。

しかし、農漁業者も干潟の環境保全に対しては積極的な協力を行う立場を取っており、土地改良区においても繁農期以外では水門を開放し干潟への河川水の供給を妨げないよう努め、また、地域住民組織も地元小学校と協力して、干潟の保全活動を実施している。しかし、個々の営農者の見地に立つと、地域農業による環境保全への貢献に対するインセンティブ策は制度的に確立されて

20 2007年北九州市議会3月定例会における垣迫裕俊環境局長の説明による（『北九州市議会2007年3月定例会』第1回3月9日4号、p.251）。

いない。減農薬や営農の継続など地域の営農者の意識を高め持続させるための支援策はなく、彼らの無償かつ非自発的な貢献に依存しているのが現状である。

これまでに見てきたように幾度もの開発計画が浮上してきたものの、現状では調査地域は田園地帯として残存している。しかし、この長期間にわたる開発期待の惹起は、この地域の土地所有者の利害に少なからず影響を及ぼしたと容易に想像できる。そこで次章では、土地の権利移動に着目し、「目に見えない」土地所有の変化から分析を進める。

4. 曽根新田地域をめぐる潜在的な地域変化

(1) 地域農業の概要

北九州市では、大消費地である都市部に近接しているという優位性を生かした都市農業が営まれている。米のほかに、キャベツ、大根、トマト等の野菜や花卉の栽培が盛んに行われている。2010年農林業センサスから、北九州市および調査地域のある小倉南区の農業の現状を確認すると、北九州市は耕作面積として田（1,556ha）、畑（792ha）、樹園地（281ha）を有している。小倉南区はその市内耕地面積の田（44%：691ha）、畑（49%：388ha）、樹園地（64%：181ha）を占めており、北九州市の中でも農業地域と位置づけられているといえよう。

小倉南区の農家数は市内農家の約60%に相当する993戸であるが、経営規模別に確認すると、経営耕地面積1ha以下の零細農家が687戸と約70%を占める一方で、20～30haの経営耕地面積を有する大規模農家も少数ながら含まれている。もちろん、このような規模別農家分布を反映して、販売金額別農家数においては100万円未満の農家が大宗を占める一方で、1,000万円以上の販売金額を有する農家は27戸、そのうち3,000万円を超える農家も3戸ほど存在している。その中で、曽根干潟に面する調査地域は有数の水田地帯として、大規模経

営を展開する基盤となっている。稲作経営が中心であるが、先述のように、干潟に隣接しており、渡り鳥の飛来やカブトガニの生育などの豊かな自然環境の保全にも貢献してきている。

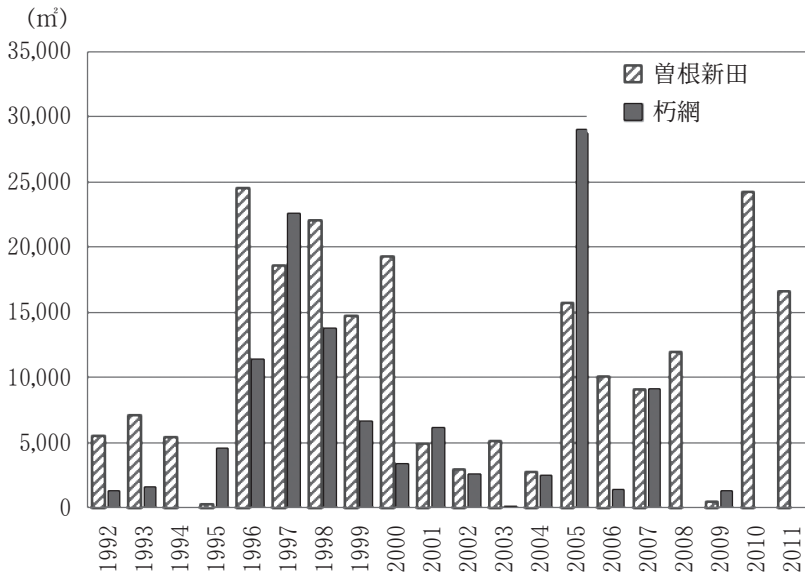
曾根干潟の干拓によって形成された調査地域には、総計約140haにも及ぶ広大な農地が残され、農業振興地域および農用地区域指定がなされている。したがって、農地の農外利用が難しい地域である。圃場整備事業が市内他地域に先駆けて1960年代後半から進められ、耕作機械の利用が容易となるとともに、接道条件も改善されて域外からの自動車通勤による入作も行いやすくなった。しかし、実際に耕作している農家によれば、海沿いの低地であり干潟に面するために生じる高潮による浸水や塩水の水田への還流に加え、開発の進展に伴う流入河川上流部の舗装面積拡大に起因する雨水の水田流入量の増加もあり、営農環境が優れているとは言い難い。潮風に恒常的に晒されるため、生産される米の品質は内陸部産に比較すると評価は低い傾向にある。しかも、湿田地のため畑作への転換も難しく、収益性の高い野菜栽培は展開しにくいという課題を抱えている。

(2) 農地取引の動向

曾根干潟をめぐる「開発と保全」の動向は調査地域の周辺環境の変化にも大きく影響を与えてきているが、調査地域自体は農振地域であるがゆえに、土地の農外利用は難しく、農地転用自体は少数である。したがって、土地利用という側面からすれば、調査地域の農地は保全されているといえる。しかし、農地法第3条に基づく農地の所有権移転の動向を分析すると、調査地域の「農地保全」はまた異なった様相をみせる。図2は曾根新田と朽網の2つの大字における農地取引について、1992年から2010年までの動向を示している。なお、両大字において、ピークは異なるものの、1990年代後半と2000年代半ば以降に農地の所有権移転は活発化している。この期間における曾根新田・朽網における所有権移転面積は32.2haにおよび、干拓地全体の約22%に相当する。このような

農地取引の増大は農地の需要が増大していることを意味しているのだろうか。また、その場合、この地域では農業生産が拡大していることを意味しているのだろうか。こうした疑問に対して、所有権移転の申請目的を、地元農家や北九州市東部農業委員会へのヒアリング調査を踏まえつつ、分析した結果は次のように整理できる²¹。

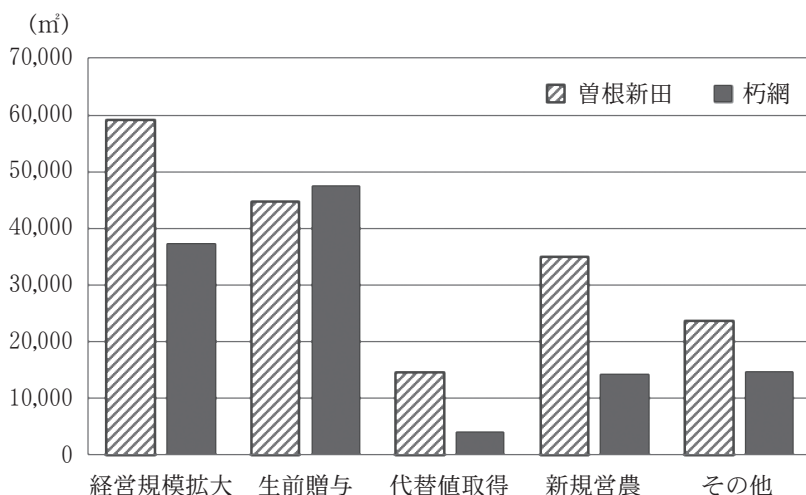
図2 農地所有権移転の動向



出所：北九州市東部農業委員会提供資料より作成。

21 上記、小倉南区曾根新田におけるヒアリング。さらに同年2月17日には、北九州市東部農業委員会にて、さらなるヒアリング調査を行った。

図3 農地取引の要因



出所：北九州市東部農業委員会提供資料より作成。

図3は1992年～2011年における農地取引面積を要因別に分類しているが、第一に、経営規模拡大を目的とする農地取引が多い。曽根新田と朽網を合わせて、9.6haほどである。この経営規模拡大は当然ながら、農業的利用を前提としており、農地の需要が高まっているように見える。ただし、ヒアリング調査からは、農地利用者からの希望として規模拡大を図るというよりは、離農者農地の引き受けを地元農家に依頼した結果として、ある農家は農地面積の増大に伴い経営規模を拡大させざるを得ないという実態が明らかになった。

第二に、生前贈与や経営移譲を目的とした農地取引が多く現れ、9.2haを計上している。これらの農地取引は主に、家族間での農地所有名義の変更である。高齢化の進んだ農家が自らの子弟に対して、経営移譲を行うケースが多く含まれている。図4において、突出した面積を記録している2005年・朽網での農地取引もこの生前贈与が要因である。

第三に、新規営農による取引面積は4.9haを記録している。ただし、新規就

農者が顕著に増加しているというよりは、就農者がそれぞれに約1haの農地を確保して参入している状況である。また、この新規就農者による農地取引は、主に農地譲渡側の強い要望で行われており、新規就農者が積極的に農地の確保に努めているというよりは、家族間における経営移譲に近い性質を有していると考えられる。

第四に、1.8ha程度ではあるが、少なからず代替地の取得が進んでいる。農地の集積のためや団地化等、農作業を進めるに際して、より利便性が向上するように取引される場合や、贈与税・相続税の納税猶予制度に係る借換特例措置を目的とした税金対策である場合も含まれている。ただし、この代替地取得を目的とした所有権移転は1997年と1998年、2001年に行われている。特に、1997-98年の所有権移転は、この代替地取得面積のうち約80%を占めている。ヒアリング調査からは、こうした代替地取得は開発用地としての転用期待をかなり意識した投機的目的であるとも指摘されている。調査地域周辺の農地を対象とした開発計画が浮上する都度、周辺地域で農地を売却した農家が調査地域の農地を、投機の対象として取得してきたともいわれている。また、経営規模拡大を目的とした所有権移転においても、こうした投機的な意図によって取引が進んでいる側面があるとされている。

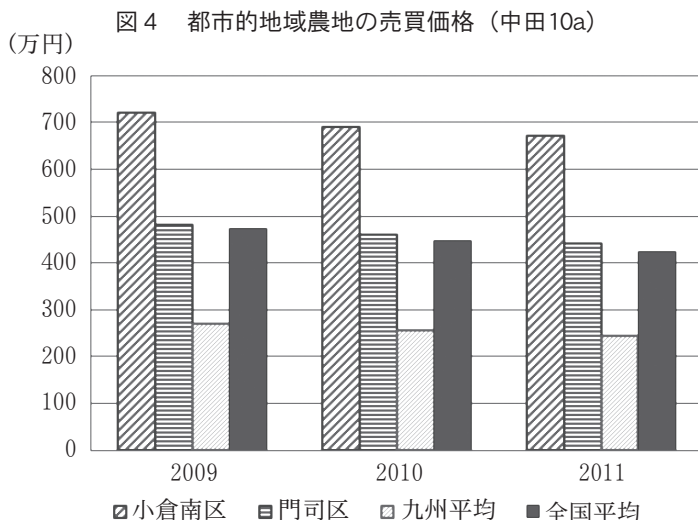
いずれにせよ、農地の所有権移転においては、農業委員会に申請する必要があるため、申請書に記載の目的とその真意には多少なりとも「本音と建前」としての齟齬が含まれている。そうした点を考慮すれば、この農地取引の活発化の実態は耕作目的としての農地需要の増大ではないといえよう。

(3) 都市開発の進展による農地の商品化

先述のように、調査地域では農地の所有権移転が活発化しているものの、農業生産そのものを目的とした取引よりも、転用期待を前提とした取引が実質的に増大している。調査地域は農振地域・農用地区域であるため、基本的には、開発行為が規制されており、農地転用は制限されている。しかし、都市開発を

はじめとした公共事業の場合には、そうした転用規制の枠組みから除外される。そのため、公共事業を見越した転用期待が調査地域において潜在的に潜んでいるのである。

農地の転用および土地開発を契機とする地価上昇は、農地が単なる農業生産手段としてのみならず、高度な資産価値を有する土地商品としての性質を強めてしまう（中野1982）。このような「農地の商品化」が進展すると、農業的土地利用においても、資産保有的な土地所有構造が形成されてしまい、実際の土地利用に対する地域の合意形成において大きな障壁と化す可能性が指摘されている（渡辺1982；池島・三輪2010）。図4は調査地域を含む小倉南区や隣接区である門司区および九州・全国全体の都市的農業地域における農地価格を示しているが、中田10aあたりの売買価格は小倉南区が700万円前後と、他地域と比べると高い水準で取引されている。この背後には、調査地域を含む小倉南区一帯で、これまでに都市開発の実施および計画立案が多くなされ、その都度、代替農地需要が高まってきた経緯があると考えられる。



出所：北九州市東部農業委員会提供資料および全国農業会議所より作成。

1970年代前半には、北九州高速鉄道によるモノレール小倉線の整備事業が進められ、国鉄小倉駅から徳力・曽根方面までの各地で用地買収が生じた（佐藤2004）。その買収対象は主に農地であり、そのため代替地の需要先として調査地域の農地が多く選ばれてきた。1980年代後半には、九州の幹線道路のひとつでもある国道10号線のバイパス工事が曽根において、また、日豊ニュータウン等の大規模団地建設が朽網において行われ、農地転用が増大していった。この際にも、代替地需要先として調査地域が選ばれた。バブル期でもあるために、さらなる開発を見越した投機的な代替地取得としての性格を強く帯びていったと考えられる。

さらに、これまでは調査地域の周辺が徐々に開発されてきた一方で、1990年代初頭には先述のように曽根干潟や調査地域農地に対する直接的な開発計画（周防灘コースタルリゾート計画）が浮上した。先述したように、1999年に、この開発計画は曽根干潟・調査地域農地の保全を目的として中止されたが、図2において、1990年代後半の農地取引が活発に行われていた背景には、こうした都市開発による転用期待が色濃く反映されていたといえよう。2000年代に入っては、都市計画道路6号線の建設計画が登場し、調査地域の農地に対する転用期待がまた生じたわけである。

このように時代の推移とともに都市開発の対象地域が市街地から周辺部に至る中で、調査地域の農地は代替地需要地から開発用地そのものへと変遷していった。こうした都市開発の余波によって、調査地域の農地は資産的な価値を高め、「農地の商品化」が進行していたといえよう。

（4）農地の所有構造

以上のように、調査地域は周囲の都市開発の影響を受けながら、現在も農振地域指定のもとで農業が営まれている。北九州市に限らず、日本全体として農業を取り巻く環境は非常に厳しく、生産費の削減等、大きな経営努力が必要とされている。この一帯は昔から早魃が多く発生していたため、その対策として

山側に貯水池が作られるとともに、張り巡らされた用排水路を通じて調査地域を経由して下流域となる干潟まで水を運んでいる。農業用水の確保に対して、上下流の協力関係が築かれ、水循環に付随した養分・土砂供給を通じて、干潟が保全されてきた。しかし、これまでに述べてきたように、上流域での宅地開発に起因する排水事情の悪化や「自然環境保全」による鳥獣害の懸念のように、営農環境は悪化しつつあり、それは調査地域の農地の維持管理を低下させる可能性を強めていた。実際に、1996年に実施された農家を対象とした調査地域の土地利用意向調査において、農家の営農意欲の低下や後継者の不在が問題として浮かび上がり、将来的にはこの地域が遊休地だらけになるだろうと予測されていた（北九州都市協会2007）。しかし、実際にはそれほど遊休地は増加しなかった。というのも、農家数は減少したものの、小数の大規模化した農家によって、現在も調査地域の農地は利用されているからである。

調査地域のうち、農業振興地域指定を受けている範囲は、上曽根2、下曽根、新田1・2・3・4、平原1・2、福永1・2、川尻1・2、橋ノ本の各農業集落である（図5）。これら集落を対象に、2010年農林業センサス集落カードを用いて詳細に現状を捉えてみると、この対象集落では、総農家数は147戸（販売農家87戸、自給的農家60戸）である一方で、土地持ち非農家が153戸にも及んでいる。総農家による経営耕地面積は152haであるが、この地域の農家は農地の借入が多くなっており、借入面積70ha、借地率46%という状況にある。その一方で、貸付面積は約5haであるため、地域の農家が積極的に農地を貸し出しているわけではない。つまり、地元の農家は自作地を利用しつつ、農地を追加的に借り入れているという土地利用状況が浮かび上がる。ただし、その借入先が地元の土地持ち非農家なのか、都市開発の際に生じた域外者による代替地取得のように、域外農家が所有する調査地域の農地なのか、これだけでは判別できない。

図5 農業振興地域集落

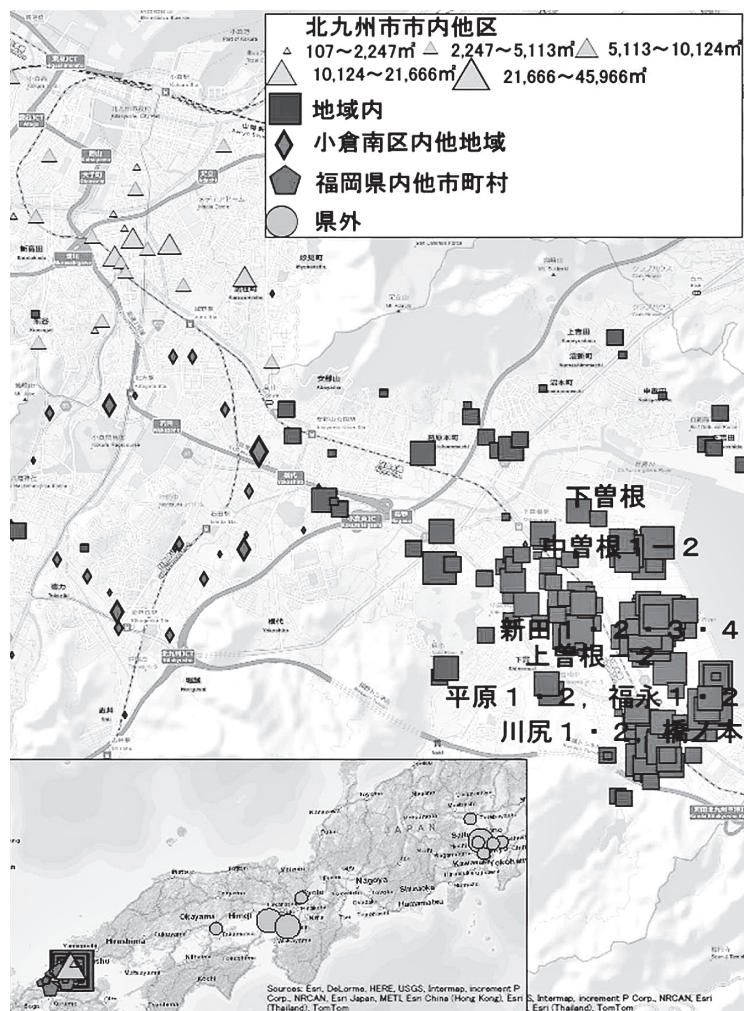


出所：筆者作成。

そこで、調査地域の農地所有構造を北九州市東部農業委員会から提供された農地データをもとに確認する。農業振興地域のうち、特に曽根新田北・南、および大字曽根新田の範囲に登録されている農地は総数742筆で139.9haに及ぶ。

これら農地に対して、個人情報との関係から、所有者住所を番地レベルにて集計し直し、地理情報システム（GIS）上で表示した。その結果、図6のように町丁目別にみると、曽根新田、中曽根、朽網に多くの農地所有者が分布している。この所有構造を詳細に分類した表1に基づいて農地所有者の地域別分布をみると、調査地域の農地面積の78.4%に及ぶ農地（109.7ha）は曽根地区と呼ばれる域内の農家によって所有されており、一方、21.6%（30.2ha）は農業委員会の管轄が異なる小倉南区他地域を含めた域外農家によって所有されている。これら域外所有者の大半は小倉南区内部の他地域や北九州市の他区などの比較的近隣の地域に居住しており、実際に入作農家として耕作のために通作している場合も多い。都市開発による代替地取得も大きな要因であろう。しかし、高速道路網の発達があるとはいえ、通作時間が一時間以上かかるような県内他市町村や県外の所有者は耕作目的で所有しているとは考えにくい。この場合、贈与・相続を通じて農地所有権が広域的に拡散しているといえよう。この農地所有構造を踏まえると、調査地域の農地は約80%に相当する面積を地元の域内農家・近隣農家が所有していることになる。しかし、農林業センサス集落カードによれば、域内農家は70haもの農地を借入にて耕作している。つまり、調査地域の農地所有者の多くが土地持ち非農家化しており、自ら所有する農地を耕作せずに、他の農家に貸し付けていると推察される。耕作目的で当該地域の農地を所有している農家は少数であるため、この地域の土地利用や自然環境の保全に対する関心も低くなる一方、耕作目的での保有ではないために、開発や売却への関心が相対的に高くなる。同様に、転用期待を目的とした代替地取得であった場合には、そうした入作農家にとって、開発や売却への関心は一層高まる。また、耕作目的で農地を利用する入作農家であっても、いわば、農業経営としての利害しかその土地にもたないため、調査地域の伝統的な慣行には配慮しない場合が多く、無配慮な取水によって、地元農家が十分な取水を行えない事態も生じている。

図6 曾根新田地域農地の所有者分布



出所：筆者作成。

表 1 農地所有者の地域別分布

	域内	小倉南区 内他地域	北九州市 内他区	福岡県内 他市町村	県外	全体
		域外所有（入作農家）				
筆数	581	63	65	21	12	742
面積（ha）	109.7	13.2	12.0	3.3	1.6	139.9
割合（筆数）	78.3	8.5	8.8	2.8	1.6	100
		21.7				
割合（面積）	78.4	9.5	8.6	2.4	1.2	100
		21.6				

出所：北九州市東部農業委員会提供資料より作成。

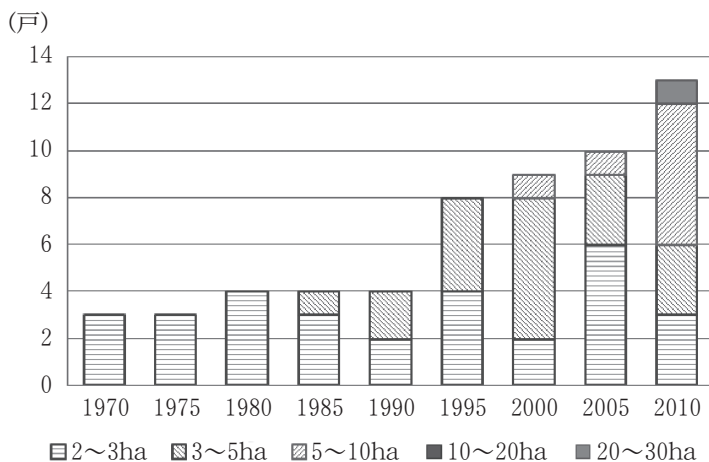
土地持ち非農家や域外所有者の増大を踏まえると、実際に調査地域の農地を維持管理している農家が減少してきている点を確認できるといえよう。その中で、図7によれば、上記集落では、近年、非常に経営規模の拡大が進展しており、1998年時点では存在しなかった5～10ha規模の農家が2000年以降増え始め、2010年では8戸となっている。そのうち、20～30ha規模という大規模農家も1戸表れている。この大規模農家の出現の背景には、離農者や経営規模縮小者からの買い取りおよび借入による農地集積がある。つまり、調査地域の農地は徐々に大規模面積を耕作する少数の農家によって、その農業的土地利用が担われてきているのである。

この耕作面積の大規模化は戦後農政において一貫して追求されてきた成果ともいえるが、調査地域では、大規模化を望んだ結果としての規模拡大というよりは、離農者・規模縮小者の農地を管理するよう依頼された結果としての規模拡大である。また、大規模化による農業経営の「効率化」は、実際には、期待できない状況にある。先述したように、調査地域の農地が干拓地であるために、米単作を余儀なくされているが、耕作面積の大規模化はかえって米価低迷

による農業経営の圧迫を引き起こしている。また、この地域は農業用水を上流から下流までに張り巡らされた水路に頼っているが、まさに、農地利用者の少数化によって、この水路管理負担が大きく増加している。加えて、土地持ち非農家と入作農家の増大はこうした水路管理にとどまらず、用水利用の秩序ならびに農地管理のために求められる共同役務に支障を来し、営農上の合意形成において問題となっている。一般的な認識では、この曽根干潟および調査地域は北九州市郊外における保全された自然環境として位置づけられているものの、その実態としては、農地集積を担わされた少数の地元農家による薄水の上の「保全」といえよう。このような調査地域の農地に対する地元農家の管理能力が低下するとともに、干潟の生態系に対する保全機能にも影響を与える可能性が指摘されている²²。

22 曽根干潟の環境について科学的研究を進めている「自然環境定量評価研究会」に対するヒアリング（2013年6月23日）において、以下の点が指摘されている。曽根干潟には広範囲にわたって湧水がみられ、生態系を支えているものの、曽根新田のように隣接した水田がない場合には、河川による流水しか得られないため、河口付近でしか現在のような生態系を維持できない。大きな流入河川がない曽根干潟において、用排水路を通じた曽根新田経由の流水が現在の干潟を保つうえで大きな役割を果たし、訪れる野鳥の種類も豊富にしている。したがって、近年の曽根新田地域における営農活動の低迷やそれに伴う農地の管理機能の低下は曽根干潟の生態系の保全において、懸念されている。

図7 経営規模拡大の傾向（2ha以上）



注：対象集落＝中曽根1・2、下曽根、新田1・2・3・4・、川尻1・2、橋ノ本

出所：農林水産省「2010年農林業センサス」より作成。

5. おわりに

北九州市は2011年に国から国家戦略プロジェクトである環境未来都市に選定され、今後見込まれる超高齢化・少子化・人口減少への対応として、多くの取り組みが計画・実施されている。曽根干潟はこのプロジェクトにおいても自然環境の保全として位置づけられており、直接的な都市開発が進展していなかった都市周辺部は今や「都市と自然の共生」を具体化する地域として、政策的にも「保全」が前面に出てきている。しかし、その一方で、自動車産業の集積をはじめ、拠点開発のための交通網整備も求められており、都市周辺部はそうした「開発」の対象地としての期待を根強く抱えている。「開発政策からの疎外」（＝開発政策の第一面）によって、政令指定都市の中でも自然環境が保全されてきたといえるものの、「開発政策の隣接地への集中」（＝開発政策の第二面）の影響もあり、次第に開発用地としての期待が高まってきた。こうした周辺部

に対する直接／間接的な開発政策は地域の土地所有に対して大きな影響を与えてきた。つまり、たとえ、直接的な開発政策が実施されてこなかったにしても、これまでの長期間にわたる開発優先の政策展開のもとでは、土地所有者は売却益の獲得を目的とした土地保有を当然のように期待し、それに向けた意思決定を優先させてしまうわけである。こうした土地所有者に対する行動規定が、調査地域の農地に対して代替地需要を高めるとともに、当該地域への開発計画が具体化すれば、農業生産の低迷もあいまって、農地所有権の放出を積極化させてきたのである。このような農地所有者の行動が、地域農業の担い手として、地域の農地を管理するために耕作面積を拡大しようと努力している農家を生み出したのであり、農地の集積も進みつつある。いわば、図らずも大規模化農家の出現が実現しているのである。

だが、同様に、当該地域では図らずも農業生産における用排水管理が曾根干潟への水循環や養分・土砂の供給を支え、干潟の保全にも貢献してきたこともあり、都市周辺部における「農業の環境保全機能への期待」（＝保全政策の第一面）は効果を発揮してきたといえる。しかし、たとえ大規模農家が出現したとしても、彼らが対応できる面積には限界があり、農業政策による補助金が必要であれば採算が合わない状況では、持続的な農業経営も期待しづらい状況にある。そのため、調査地域で耕作をしている農家は、曾根干潟に飛来する渡り鳥の保護に伴う「環境保全による営農環境への悪影響」（＝保全政策の第二面）に対して、非常に警戒している。加えて、農地利用者の減少や域外農地所有者（入作農家）の増大は、農振地域全体の水路管理能力の低下だけでなく、一部では耕作放棄地のように農地の荒廃化を招かざるを得ない。つまり、「目に見えない」土地所有の変化から明らかになったように、調査地域では土地管理という点からすれば、潜在的に変化が進行しつつあるわけであり、調査地域と曾根干潟による自然豊かな一帯は岐路に立たされているといえよう。

岡田（2006）が指摘するように、都市や農村の地域形成は資本蓄積の態様とその空間的広がりによって規定されている。この北九州市周辺部の事例から

は、土地所有が土地利用に影響を与え、それが自然環境ならびに建造環境、さらにはその地域の社会関係を変化させていき、現在の地域を形成していると整理することができる。この地域形成のひとつの主体として自治体の役割が重視されているが、本論文のように、対象地域が属する自治体のみならず、隣接する自治体や都道府県、国といった多くの政策形成主体からの影響を強く受ける場合もある。そのため、「開発と保全」の政策的二面性のような相反する施策が地域形成に対して影響を与えるとともに、さらには、「開発政策・保全政策の二重性」のように、各政策による多面的な影響がひとつの地域に対して重層的に表れる。土地所有・土地利用の視点を通じて、地域構造の基盤である土地の動向分析を明らかにすることで、その地域の形成過程や地域的意思決定に影響を与える要因を析出できるため、地域経済研究におけるこれら土地に対する分析の必要性が示されたともいえる。現在、「都市と自然の共生」した地域の形成は全国的にも広く求められている。しかし、「外部」からの政策的意向のみならず、地域における農家や住民といった「内部」からの地域形成要因を踏まえたうえで、都市周辺部の土地利用を再検討していく視点が求められるといえよう。

【参考文献】

- 浅野敏久・金料哲・伊藤達也ほか (2009)「環境問題論争における空間スケールに応じた争点の相異と運動の連帯：韓国・セマングム干拓問題を事例として」『地理学評論』82 (4)、pp.277-299。
- 浅野敏久・金料哲・伊藤達也・平井幸弘・香川雄一 (2011)「韓国の干潟開発論争地の『その後』にみる『持続可能な開発』」『地理科学』66 (4)、pp.183-202。
- 池島祥文・三輪仁 (2010)「生活環境不利地域におけるまちづくりの展開と地域形成—京都市近郊農業地域を対象として—」『地域経済学研究』21、pp.2-23。
- 石原宗祐翁頌徳碑建設発起人会 (2006)『石原宗祐翁と曾根新田の200年』。
- 江溯武彦 (1998)「灌漑水利集団の共同体的性格 (1)」『九州共立大学経済学部紀要』75、pp.1-15。
- 岡田知弘 (2006)『京都経済の探究 変わる生活と産業』高菅出版、pp.1-13。
- 嘉田良平 (2000)「農業・農村のもつ多面的機能と今後の政策課題」『農村研究』(90)、pp.1-12。
- 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦・土地利用研究会編著 (2010)『人口減少時代における土地利用計画』学芸出版社。
- 北九州市 (1999)『曾根干潟保全・利用計画』。
- 北九州市開港百年史編さん委員会編 (1990)『北九州の港史 北九州港開港百年を記念して』北九州市港湾局。
- 北九州市経済局農林課 (1996)『都市と農村の「共生」をめざして (北九州市農業総合計画書)』。
- 北九州市小倉南区役所編 (1999)『みなみ 小倉南区制25周年記念誌』。
- 北九州市都市計画局編 (1973)『北九州市小倉東南部地域開発に関する調査報告書概要』。
- 北九州都市協会 (2007)『財団法人 北九州都市協会30年のあしあと』。
- 北村亘 (2013)『政令指定都市』中央公論新社。
- 朽網の郷土史を語る会 (2013)『ふるさと「朽網」今昔』。
- 朽網郷土史会 (1987)『わが郷土朽網』。
- 熊谷宏大 (2000)「都市地域の市街化調整区域における共生的土地利用計画の方向性：作成手法と課題—神戸市「人と自然との共生ゾーン」条例とこのもとでの計画策定の事例を通じて」『農村研究』(91)、pp.25-37。
- 国土交通省九州地方整備局港湾空港部 (2006)『新北九州空港を支えた地盤技術』。
- 国土庁土地局 (1988)『市街化区域内農地等有効利用研究会報告書』。
- 崔龍文 (2001)「東京大都市圏の市街化調整区域における農地転用のプロセスとそのメカニズム：伊勢原市下小稲葉地区の事例」『地学雑誌』110 (5)、pp.665-688。
- 佐藤信之 (2004)『モノレールと新交通システム』グランプリ出版。
- 曾根の神幸祭 (開作神事) 保存会 (2008)『曾根の神幸行事 (開作神事) と郷土の歴史』。

三輪 仁・池島祥文：都市周辺部における政策的二面性と地域形成 —— 北九州市郊外を対象として ——

中野一新（1982）「現代の土地問題と農地の所有・利用構造」京都府農地行政史編纂委員会『京都府における農地政策の展開と土地問題』法律文化社、pp.17-100。

日本工業用水協会（1968）『福岡県祖根河口湖が背後地へ及ぼす地下水並びに地表水の影響を主とする調査研究』。

福岡県企業局（2011）『企業局の概要 平成23年度』。

水内俊夫編（2005）『空間の政治地理』朝倉書店。

三井孝則・佐久間康富・赤崎弘平（2009）「大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係ー大阪府堺市を事例としてー」『都市計画論文集』（44）、pp.49-54。

柳川豪・加我宏之・下村泰彦ほか（2006）「堺市を事例とした大都市における市街化調整区域内の農地転用に関係する立地要因に関する研究」『環境情報科学論文集』20、pp.117-122。

矢部光保（2013）「農業の多面的機能に関する政策措置と経済評価の諸側面」『農業および園芸』88（1）、pp.1081-1093。

読売新聞社西部本社編（2006）『北九州空港物語』。

渡辺洋三（1982）「現代土地法総論」渡辺洋三・稲本洋之助編『現代土地法の研究（上）』岩波書店、pp.1-36。